Deutscher Bundestag **Drucksache 19/1654**

19. Wahlperiode 16.04.2018

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Antrag

der Abgeordneten Katharina Dröge, Anja Hajduk, Harald Ebner, Oliver Krischer, Steffi Lemke, Uwe Kekeritz, Renate Künast, Dr. Gerhard Schick, Claudia Müller, Dr. Julia Verlinden, Lisa Badum, Dr. Bettina Hoffmann, Matthias Gastel, Ottmar von Holtz, Sven-Christian Kindler, Sylvia Kotting-Uhl, Christian Kühn (Tübingen), Stephan Kühn (Dresden), Dr. Tobias Lindner, Beate Müller-Gemmeke, Ingrid Nestle, Claudia Roth (Augsburg), Corinna Rüffer, Stefan Schmidt, Markus Tressel Doris Wagner der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Marktkonzentration im Agrarmarkt stoppen – Artenvielfalt und Ernährungssouveränität erhalten

Der Bundestag wolle beschließen:

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

Aktuelle Unternehmenszusammenschlüsse vergrößern die bereits hohe Marktkonzentration im Saatgut- und Agrarchemiesektor. Nachdem die EU-Kommission Ende März und Anfang April 2017 die Freigabe für die Fusionen von Dow und DuPont sowie für ChemChina und Syngenta erteilt hat, wurde am 21. März 2018 auch die Übernahme des Unternehmens Monsanto durch die Bayer AG genehmigt. Nach dem Vollzug aller drei Fusionen werden nur noch vier Konzerne einen Großteil des globalen Markts für Saatgut und Pestizide kontrollieren. Denn die Auflagen der EU-Kommission, die Bayer zwingen, große Teile des eigenen Saatgut- und Pestizidgeschäfts abzugeben, sind zwar umfangreich. Doch der von Bayer und der EU-Kommission identifizierte Käufer BASF würde endgültig zum vierten Riesen im Bunde, wenn auch diese Übernahme die Kartellprüfung besteht.

Saatgut- und Pestizidhersteller streben zunehmend auch an, mit Anbietern von Landmaschinen zu fusionieren, die Daten über Bodenbeschaffenheit, Zustand der Kulturpflanzen oder Ernteerträge sammeln. Um ein Ende des Wettbewerbs im digitalen Agrargeschäft zu verhindern, hat die EU-Kommission auch hierzu Auflagen erteilt. Bayer muss BASF eine Lizenz seiner IT-Plattform zur digitalen Steuerung der Landwirtschaft erteilen. Es stellt sich jedoch die Frage, ob die Auflagen der EU-Kommission ausreichen, um einen funktionierenden Wettbewerb in der Agrarwirtschaft zu sichern, wenn zentrale Produktionsmittel, Daten und Technologien von wenigen Großunternehmen kontrolliert werden.

Diese Marktkonzentration, wird zum Problem, wenn das Angebot knapper wird, die Auswahl sich verringert, in der Folge gegebenenfalls Preise für Saatgut, Dünger, Pestizide und schließlich Lebensmittel steigen, und Qualität und Innovationen abnehmen.

Doch auch der Lobbydruck steigt. Das enorme Druckpotential von Mega-Konzernen auf die Agrarpolitik erschwert den zum Biodiversitätserhalt nötigen Kurswechsel hin zu ökologisch verträglicheren Produktionsweisen mit einer deutlichen Reduktion des Pestizideinsatzes. In Europa äußert sich das jetzt schon in Entscheidungen wie der Verlängerung der Glyphosat-Zulassung. In Entwicklungsländern führt der Einfluss auf eine konzernfreundliche Saatgut-Regulierung oder öffentliche Infrastrukturprojekte dazu, dass Kleinbäuer*innen der Marktzugang erschwert wird. Hunger und Armut werden so verschärft.

Die Zusammenschlüsse betreffen aber vor allem einen Markt, dessen Technologien, Innovationen und Strukturen entscheidend sind für die Ernährungssicherung und Ernährungssouveränität, die Umwelt und die Artenvielfalt in Deutschland, Europa und weltweit.

In Zeiten der Klimakrise ist die stetig wachsende Weltbevölkerung mehr denn je auf vielfältiges Saatgut angewiesen, dass je nach Bodenbeschaffenheit und klimatischen Bedingungen die Ernährung der Menschen vor Ort sichert. Die agrarindustrielle Produktion hat einen stetig steigenden Einsatz von Chemikalien in der Landwirtschaft mit sich gebracht. Während die Klimakrise ganze Anbaugebiete verwüstet, drohen hierdurch zusätzlich Ackerflächen vernichtet zu werden.

Aber auch die Artenvielfalt leidet, wenn immer öfter Breitbandherbizide auf immer größeren Feldern in Verbindung mit den immer gleichen Kulturpflanzen eingesetzt werden. Hinzu kommt, dass die Zahl an Patenterteilungen durch das Europäische Patentamt auf konventionell gezüchtete Pflanzen und Tiere zu Gunsten der Agrarriesen stetig steigt – trotz des Verbots solcher Patente in der EU-Biopatentrichtlinie. Damit werden genetische Ressourcen privatisiert und Möglichkeiten für Neuzüchtungen durch Konkurrenten beschnitten. Wenn die Ernährung ganzer Volkswirtschaften von ein paar wenigen Konzernen abhängig ist, die auf immer weniger Sorten von Kulturpflanzen setzen, stellen sich grundsätzliche Fragen zur Ernährungssouveränität und Nahrungssicherung. Industrienationen, insbesondere aber auch Entwicklungs- und Schwellenländer sind dann kurzfristigen Schwankungen von Angebot und Preisen ausgeliefert.

Bisher fanden diese Aspekte im Rahmen der Fusionskontrollverfahren im Agrarchemiebereich keine Berücksichtigung. EU-Wettbewerbskommissarin Margrethe Vestager hat sich öffentlich dahingehend geäußert, Unternehmenszusammenschlüsse wie die von Bayer und Monsanto nur auf der Grundlage rein wettbewerblicher Aspekte prüfen zu können. Rechtswissenschaftliche Untersuchungen (Prof. Paal, Universität Freiburg) belegen jedoch, dass Umweltziele, insbesondere Biodiversität, Ernährungssouveränität, Gesundheitsschutz und Versorgungssicherheit, von der EU-Kommission berücksichtig werden müssen. Der Umweltschutz ist gleichrang zur Wettbewerbsfreiheit im Primärrecht der EU verankert.

Die Bundesregierung hat sich trotz Kenntnis dieses Gutachtens offenbar weder im Zusammenschlussverfahren von Bayer und Monsanto noch in denen von Dow und DuPont oder Syngenta und ChemChina für die Prüfung von Umweltschutzzielen stark gemacht. Dieses Versäumnis muss sie unverzüglich nachholen. Wenn die EU-Kommission, wie aus den Äußerungen von Frau Vestager zu vermuten ist, im Fall von Bayer und Monsanto Umweltschutzaspekte vernachlässigt hat, muss die Bundesregierung die Genehmigung anfechten und vom EuGH überprüfen lassen. Im Fall von Syngenta und ChemChina, sowie Dow und DuPont muss sie darlegen, warum sie eine Überprüfung unterlassen hat. Umweltschutzziele sind in allen künftigen Verfahren zu berücksichtigen.

II. Der Deutsche Bundestag fordert daher die Bundesregierung auf,

1. unverzüglich und umfassend zu bewerten, inwiefern sich die zunehmende Marktkonzentration im Agrarchemiesektor durch die Fusionen

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

von Dow und DuPont, Syngenta und ChemChina sowie Bayer und Monsanto auf die Ernährungssouveränität Deutschlands, die der Mitgliedsstaaten der Europäischen Union und weltweit auswirkt, und diese Bewertung öffentlich zu machen;

2. gegenüber dem Bundestag darzulegen, inwiefern nach ihrem bisherigen Kenntnisstand in den Fusionsverfahren von Dow und DuPont, Syngenta und ChemChina sowie Bayer und Monsanto Umweltschutzziele bzw. andere außer-ökonomische Ziele berücksichtigt wurden;
3. vor dem Hintergrund dieser Bewertungen zu begründen, warum die Bundesregierung es unterlassen hat, eine Nichtigkeitsklage gegen die Fusionsbeschlüsse der EU-Kommission zu Dow und DuPont sowie Syngenta und ChemChina vor dem EuGH einzureichen bzw. im Fall von Bayer und Monsanto keine Überprüfung des Fusionsbeschlusses vor dem EuGH plant, falls die EU-Kommission Umweltschutzziele in den genannten Zusammenschlussverfahren nicht oder in nicht ausreichendem Maße berücksichtigt hat;
4. im Falle einer Klage vor dem EuGH, innerhalb der vorgegebenen Frist vor dem EuGH vorläufigen Rechtsschutz zu beantragen, um einen Vollzug der Fusion von Bayer und Monsanto aufzuschieben;
5. sich dafür einzusetzen, dass Umweltschutzaspekte, wie Biodiversität, Ernährungssouveränität, Gesundheitsschutz und Versorgungssicherheit grundsätzlich im Rahmen von Fusionskontrollverfahren berücksichtigt werden;
6. sich auf europäischer Ebene für eine vollständige Durchsetzung des bestehenden Verbots von Patenten auf Pflanzen und Tiere aus im Wesentlichen biologischen Verfahren einschließlich von Züchtungen aus Zufallsmutationen einzusetzen.

Berlin, den 20. März 2018

Katrin Göring-Eckardt, Dr. Anton Hofreiter und Fraktion

Begründung

Die Fusion von Bayer und Monsanto könnte nach rechtswissenschaftlichen Untersuchungen (Prof. Paal, Universität Freiburg) wegen der Nicht-Berücksichtigung von Umweltschutzgründen rechtswidrig sein. Außerökonomische Ziele wie die Biodiversität, die Ernährungssouveränität, der Gesundheitsschutz und die Versorgungssicherheit müssen demnach im Fusionskontrollverfahren berücksichtigt werden. Der Umweltschutz ist gleichrang zur

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Wettbewerbsfreiheit im Primärrecht der EU verankert. Letztere kann nicht einseitig über dem Umweltschutz dominieren. Diese beiden Ziele müssen im Rahmen der Fusionsprüfung zwingend miteinander abgewogen werden. Abgeschlossene Fusionsverfahren müssen in dieser Hinsicht überprüft werden.

Nicht zuletzt bekräftigen das Pariser Klimaabkommen und die Nachhaltigkeitsziele der Vereinten Nationen die Bedeutung einer nachhaltigen Entwicklung.

Die Bayer AG plant die Übernahme des Unternehmens Monsanto seit Mitte 2016. Wenn nach der Freigabe der Fusion durch die EU-Kommission auch noch die letzten Hürden in den USA fallen, würde ein globaler Marktführer in der Agrarchemie entstehen. Die EU-Kommission hat die Fusion am 21. März 2018 unter Auflagen genehmigt. Zuvor hatte sie bereits die Zusammenschlüsse von Dow und DuPont sowie Syngenta und ChemChina erlaubt. Durch diese drei Fusionen erreicht jetzt nicht nur die Marktkonzentration bei Saatgut und Pestiziden ein bedenkliches Ausmaß. Negative Konsequenzen könnten sich auch für die Artenvielfalt und die Ernährungssouveränität ergeben.

Aktuelle Forschungsergebnisse deuten darauf hin, dass mit der zunehmenden Konsolidierung im Agrarchemiesektor regionale Züchtungsprogramme beendet wurden und Forschung und Innovation im Saatgutbereich abnahmen. Weitere Studien verweisen grundsätzlich darauf, dass mit der fortschreitenden Marktkonzentration auch das verfügbare Sortenspektrum bzw. die Artenvielfalt bei Saatgut kleiner wurde. Insbesondere Nischen- und Sonderkulturen sowie der Ökolandbau leiden unter einem geringen Angebot geeigneter Sorten. Je geringer die Anpassung an regionale Anbau- und Produktionsbedingungen ist und je mehr Sorten in großen Monokulturen gezüchtet werden, desto anfälliger sind die Pflanzen für Schädlinge und Krankheiten, die Ernteausfälle verursachen können. Dies zieht einen tendenziell höheren Pestizideinsatz nach sich. Der Einsatz von Monokulturen in Kombination mit den immer gleichen Herbiziden fördert die Bildung von herbizid-resistentem Unkraut, welches die Bewirtschaftungsmöglichkeiten des betroffenen Ackerlands beeinträchtigt. Beim Einsatz solcher Herbizide werden sämtliche Pflanzen abgetötet, nicht-resistentes Unkraut genauso wie Wildkräuter und andere Nutzpflanzen. Studien verweisen darauf, dass dies den Verlust von Artenvielfalt bei Pflanzen befördert. Diese Pflanzen fallen aber auch als Bestandteil von komplexen Nahrungsketten weg, die von Wildkräutern, über Insekten, hin zu Vögeln reichen, was zu einem weiteren Verlust von Artenvielfalt bei Tieren führen kann. Schließlich setzt die Tatsache, dass immer weniger Firmen einen immer größeren Teil des weltweiten Saatguts bereitstellen ganze Volkswirtschaften plötzlichen Angebots und Preisschwankungen aus, die kurzfristig nicht durch kleinere Firmen oder lokale Bauern kompensiert werden können.

In Zeiten der Klimakrise ist die stetig steigende Weltbevölkerung mehr denn je auf vielfältiges Saatgut angewiesen, um auf unterschiedliche Anbaubedingungen und neue Herausforderungen wie Krankheiten und längere Trockenperioden reagieren zu können. Insbesondere die stark steigende Zahl von Patenten auch auf konventionell gezüchtete Pflanzen und Tiere sowie die Zunahme von Lizenzierungsvereinbarungen gefährden den Zugang von kleineren Züchtungsunternehmen sowie öffentlichen Züchtungseinrichtungen zu genetischen Ressourcen, und wirken sich negativ auf Sortenvielfalt und Züchtungspotenziale aus. Damit steigt die Gefahr, dass zukünftige züchterische und landwirtschaftliche Herausforderungen nicht mehr bewältigt werden können. Insbesondere in Entwicklungsländern sind Kleinbäuerinnen und -bauern auf angepasste robuste Sorten und kostengünstiges Saatgut existenziell angewiesen.

Um den Hunger weltweit erfolgreich zu bekämpfen braucht es mehr statt weniger Sortenvielfalt, eine angepasste Agrarproduktion und eine Stärkung der Rechte von Kleinbäuerinnen und Kleinbauern statt mehr Marktmacht für Bayer, Monsanto und andere.

In einem aktuellen Gutachten (Prof. Paal, Uni. Freiburg) wurde die Frage beleuchtet, ob Umweltschutzaspekte, insbesondere Biodiversität, Ernährungssouveränität, Gesundheitsschutz und Versorgungssicherheit, im Rahmen der Fusionsprüfung durch die EU-Kommission berücksichtigt werden müssen, sowie die Möglichkeiten der deutschen Bundesregierung, diese Gründe im Verfahren geltend zu machen. Das Gutachten kommt – entgegen der aktuellen Praxis – zu dem Schluss, dass Umweltschutzziele ein Grund für die Untersagung der Fusion von Bayer und Monsanto durch die EU-Kommission sein können. Auch wenn die Fusion aus Wettbewerbssicht als unproblematisch eingestuft würde, könnte sie dennoch untersagt werden, wenn sie Umweltschutzziele bedroht.

Zu 1.:

Die Wirkung der sich vollziehenden Marktkonzentration im Agrarmarkt auf bedeutende außer-ökonomische Ziele, wie Ernährungssouveränität, qualifizierter Gesundheitsschutz und Versorgungssicherheit muss in einem Gesamtbild erfasst und bewertet werden.

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Zu 2.:

Die Bundesregierung kann die Berücksichtigung von Umweltschutzzielen im Rahmen von Fusionsprüfungen, wie dem von Dow-DuPont, ChemChina-Syngenta und Bayer-Monsanto im Beratenden Ausschuss gegenüber der EU-Kommission einfordern. Von dieser Möglichkeit hat sie offenbar nicht Gebrauch gemacht. Umso wichtiger ist es, nun zu überprüfen, inwiefern die EU-Kommission Umweltschutzziele auf eigene Initiative berücksichtigt hat.

Zu 3.:

Sollte die EU-Kommission Umweltziele im Bayer-Monsanto-Verfahren nicht oder nicht angemessen berücksichtigt haben, kann und sollte die Bundesregierung eine Nichtigkeitsklage gegen die Kommissionsentscheidung vor dem EuGH einreichen. Da in der Vergangenheit Umweltschutzaspekte bei vergleichbaren Fusionen nicht berücksichtigt wurden – konkret im Verfahren zu Dow-DuPont und ChemChina-Syngenta – muss die Bundesregierung hier darlegen, warum sie keine Überprüfung durch den EuGH eingefordert hat.

Zu 4.:

Im Falle einer Nichtigkeitsklage durch die Bundesregierung gegen die Entscheidung der EU-Kommission zu Bayer-Monsanto, sollte die Bundesregierung vorläufigen Rechtsschutz beantragen, um einen Vollzug der Fusion aufzuschieben, damit nicht irreversible Tatsachen geschaffen werden.

Alternativ könnte die Bundesregierung auf Grundlage von Art. 21 FKVO auch Maßnahmen zum Schutz von Umweltzielen prüfen.

Zu 5.:

Die europäische Fusionskontrollverordnung (FKVO) muss im Kontext des Unionsrechts angewandt werden. Der Umweltschutz ist gleichrangig zur Wettbewerbsfreiheit im Primärrecht der EU verankert. Letztere kann nicht einseitig über dem Umweltschutz dominieren. Diese beiden Ziele müssen im Rahmen der Fusionsprüfung zwingend miteinander abgewogen werden. Diese Rechtsauffassung scheint die EU-Kommission so nicht zu teilen. Es ist deshalb zu prüfen, wie die Berücksichtigung von Umweltaspekten bei Fusionskontrollverfahren rechtssicher verankert werden kann, beispielweise durch eine Anpassung der FKVO.

Zu 6.:

Durch Patente auf Pflanzen und Tiere aus biologischen Verfahren einschließlich von Züchtungen aus Zufallsmutationen werden genetische Ressourcen privatisiert. Trotz des Verbots solcher Patente in der EU-Biopatentrichtlinie, steigt die Zahl an Patenterteilungen durch das Europäische Patentamt auf konventionell gezüchtete Pflanzen und Tiere zu Gunsten der Agrarriesen stetig. Auch dies verhindert Wettbewerb und die Möglichkeiten des Einsatzes und der Weiterentwicklungen patentierter Pflanzen durch Landwirte. Die Bundesregierung muss sich auf europäischer Ebene für eine vollständige Durchsetzung des bestehenden Verbots von Patenten auf Pflanzen und Tiere aus im Wesentlichen biologischen Verfahren einschließlich von Züchtungen aus Zufallsmutationen einsetzen. Zudem sollte sie eine nationale Züchtungsstrategie auflegen und finanziell angemessen ausstatten, um einen Beitrag für ein patentfreies Angebot an Sorten und Nutztierrassen für die Züchtungsbereiche zu leisten, die von rein marktorientierten Anbietern vernachlässigt werden.

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.